BUDGET 2011

Janvier 2011

BUDGET : MODE D'EMPLOI

Un petit rappel du cadre dans lequel fonctionne le budget de l'Etat et sa déclinaison dans les ministères n'est pas inutile.

Syndicat National des Personnels de l'Education et du Social
Protection Judiciaire de la Jeunesse - Fédération Syndicale Unitaire
Secrétariat National : 54, Rue de l'Arbre Sec - 75001 Paris
Tél : 01 42 60 11 49 - ***Fax*** : 01 40 20 91 62
Site : www.snpespjj-fsu.org Mél : Snpes.pjj.fsu@wanadoo.fr

Depuis la Loi Organique aux Lois de Finances, dite LOLF, votée au parlement en 2001 et appliquée dans les administrations en 2006, le budget national attribue des crédits à **des programmes** divisés en **actions.** Ainsi le ministère de la Justice comprenait en 2009 six programmes (Justice judiciaire, Administration pénitentiaire, Protection judiciaire de la jeunesse, Accès au droit et à la justice, Conduite et pilotage de la politique de la justice : expérimentation Chorus, conduite et pilotage de la politique de la justice). Le programme Protection judiciaire de la jeunesse était décomposé en quatre actions (Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants, Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs, Soutien, Formation ENPJJ).

Des crédits sont donc attribués à chacun de ces programmes et chacune de ces actions. Ces crédits regroupent à la fois les sommes allouées au fonctionnement et celles allouées aux dépenses liées à la gestion des personnels. C'est là qu'intervient la fameuse règle de la **« fongibilité asymétrique »** : les crédits destinés aux personnels peuvent servir à des dépenses de fonctionnement (c'est la fongibilité) mais pas l'inverse (c'est l'asymétrie). L'ensemble de ces crédits constitue un **Budget Opérationnel de Programme (BOP)**. Dans chacun de ces BOP il y a donc une somme d'argent appelée autorisation d'engagement et un plafond d'emploi, qu'il ne faut pas dépasser en moyenne sur l'année, exprimé en **Equivalent Temps Plein Travaillé (ETPT)**. En moyenne sur l'année signifie que ce plafond, par exemple 100 ETPT, peut dépasser les 100 emplois, par exemple 120 emplois sur 4 mois, à condition qu'il y en ait moins sur une autre période pour compenser, par exemple seulement 90 sur 8 mois. Un ETPT est un emploi à plein temps réellement pourvu : ainsi 2 personnels à mi-temps représentent 1 ETPT. Ce plafond d'emploi est à mettre en liaison avec la partie des autorisations d'engagement consacrée à la gestion des personnels (la masse salariale) qui constitue une contrainte supplémentaire. Il faut bien comprendre que le même nombre d'ETPT peut engendrer des masses salariales différentes selon le salaire moyen : celui-ci varie en fonction de l'ancienneté des agents (un personnel ancien « coûte » plus qu'un jeune titulaire, un titulaire « coûte » plus qu'un contractuel…).

En définitive, ces contraintes sont de 3 ordres :

♦ L'autorisation d'engagement qui représente une somme que l'on ne peut dépasser

♦ Le plafond d'emploi également à ne pas dépasser.

♦ La masse salariale constituée par les salaires, les primes, les progressions salariales liées à l'avancement (échelon, grade, corps).

Chaque BOP est géré par un directeur de programme. Ainsi le Directeur de la PJJ (DPJJ) est responsable du BOP du programme PJJ. Mais ce BOP national est dispatché en 9 BOP interrégionaux dont chaque DIR est responsable. Le DPJJ alloue à chaque DIR une partie du BOP national appelé BOP régional et qui comprend des crédits (de fonctionnement et de gestion des personnels) et un plafond d'emploi. Cette répartition se fait en fonction de l'activité des régions, du nombre de structures et de personnels et d'autres impératifs plus ou moins transparents tels que des critères propres à la PJJ (nombre de jeunes de moins de 18 ans, chiffres de délinquance…), des directives nationales (politique de la DPJJ) et des normes plus ou moins appliquées.

L'effectivité de ces BOP repose sur des conférences budgétaires qui se déroulent tout au long de l'année. Ainsi dès que le budget 2011 est connu, commencent dès février mars les discussions autour d'une part des fermetures ou ouvertures de postes proposés aux CAP de printemps et d'autre part des prévisions d'activité et d'emploi **pour l'année 2012** en fonction des impératifs du Projet Stratégique National (PSN) déclinée pour plusieurs années. Courant juin 2011, un état des lieux budgétaire est établi sur le budget 2011 et des réajustements sont effectués en fonction de 'activité (entre les régions sans toucher à l'enveloppe nationale). Durant l'été 2011 paraîtra la lettre de cadrage budgétaire de la DPJJ définissant les priorités 2012. Ensuite, à la rentrée, les prévisions concrètes (demandes des DIR) seront proposées au DPJJ et feront l'objet de discussions entre la centrale et les régions. Le Projet de Loi de Finances (PLF) pour 2012 sera connu en octobre et, une fois celui-ci voté à l'assemblée (au plus tard mi décembre), donc le BOP national PJJ connu, l'arbitrage du DPJJ produira le BOP de chaque région. Il s'agira alors de suivre l'utilisation que chaque DIR fera de son BOP alloué en termes de personnels et de fonctionnement.

Ceci est donc un récapitulatif, succinct, du fonctionnement budgétaire annuel et de l'activité syndicale qui doit s'organiser autour de celui-ci afin de contrôler cet aspect déterminant du fonctionnement de la PJJ. Des interpellations des DT et des DIR doivent avoir lieu à chacun de ces temps repérés.

BUDGET PJJ 2011

LES PERSONNELS ET L'EDUCATIF SACRIFIES SUR L'AUTEL DES RESTRUCTURATIONS

Encore une fois, le Projet de Loi de Finances (PLF) 2011 de la PJJ, c'est-à-dire son budget, a pour caractéristique principale une baisse de 2,5 % alors que celui du ministère augmente de 4,5 %. A y regarder de plus près, on constate même une baisse de 6,3 % en 3 ans (référence budget 2008). Dans le même temps, l'enveloppe ministérielle augmentait, elle, de 9,3 %, il est vrai au profit principal de l'administration pénitentiaire.

Si l'on va encore plus loin, hors la masse salariale qui n'augmentera guère vu le gel du point d'indice, le budget 2011 de la PJJ diminue en réalité de 6 % par rapport à 2010 !

EMPLOI

L'autre élément essentiel est la constance gouvernementale dans la suppression des emplois à la PJJ. Le plafond d'emploi pour 2011 est de 8501 ETPT (Equivalent Temps Plein Travaillé)1 alors que celui de 2010 était de 8618 : ce sont donc 117 ETPT de moins. Ainsi, en comparant les plafonds d'emploi depuis 2008, ce sont 526 ETPT qui ont été supprimés soit 5,84 % des effectifs de la PJJ !

Mais, encore une fois à y regarder de plus près, ce sont 140 ETPT qui disparaissent si l'on compare les entrées prévues en 2011 (562 tous corps confondus) et les sorties (702). Comme la DPJJ ne nous a toujours pas fourni le nombre d'emplois réellement utilisés en 2010 ni son évaluation des emplois financés pour 2011, il est bien difficile de prévoir combien de postes seront effectivement supprimé. Une chose est sûre : c'est à la DPJJ que les suppressions de postes vont encore avoir lieu… alors que dans les autres directions du ministère il y aura près de 1000 créations d'emplois (+ 550 à l'Administration Pénitentiaire et + 399 aux Services Judiciaires).

De plus, les départs en retraite en 2011 sont prévus à hauteur de 201 ETPT pour 140 ETPT supprimés. Un constat s'impose : ce sont 2 départs en retraite sur 3 (69 %) qui ne seront pas remplacés (bien plus que le dogme gouvernemental appliqué dans la plupart des administrations et qui ne prône que 1 non remplacement pour 2 départs en retraite). En 2010, il n'y avait que, si l'on peut dire, 58 % de non remplacement.

Une fois encore les personnels administratifs et techniques des directions seront les premières victimes de cette réduction d'effectif. La réorganisation territoriale étant en phase d'achèvement, comme l'indique la DPJJ quand elle parle des fusions de DD, l'année prochaine les services et donc les lieux de prise en charge directe des jeunes seront eux aussi particulièrement percutés par les réductions d'effectifs. Il est en effet annoncé la suppression de 159 ETPT d'administratifs et de techniques de catégorie C et 64 administratifs de catégorie B !

MESURES STATUTAIRES ET INDEMNITAIRES

Celles-ci sont si restreintes et sélectives qu'elles ne feront pas passer la pilule de ces réductions de budget et d'emploi.

MESURES STATUTAIRES :

♦ Nouveau statut des directeurs fonctionnels qui concernera (à partir de juillet prochain) uniquement 20 emplois.

♦ Nouvelle grille B type qui accordera (toujours en juillet 2011) aux secrétaires administratifs quelques points d'indices supplémentaires

♦ Nouvel Espace Statutaire (NES) de la catégorie B pour les agents classés en CII, éducateurs, ASS (application en septembre) pour un indice terminal légèrement surévalué.

♦ Fusion du corps des infirmiers dans celui des infirmiers de l'Etat dont on ne connait toujours pas les détails.

MESURES INDEMNITAIRES :

♦ Revalorisation indemnitaire des psychologues (août 2011)

♦ Revalorisation indemnitaire des ASS (août)

♦ Transformation de 50 postes de CSEf en RUE (mars)

♦ Ouverture de 40 nouveaux postes de RUE (septembre)

CONTRACTUELS :

Signalons, mais nous en parlerons plus loin, la lettre de cadrage pour le budget 2011 en date du 2 août 2010 signée par la directrice adjointe de la PJJ, Mme GAÜZERE qui évite toutes prolongations de contrats supérieurs à six ans, pour éviter les C.D.I.. Merci pour eux !

FONCTIONNEMENT

C'est donc dans ce contexte, et bien sûr pas pour rien, que les perspectives budgétaires de fonctionnement sont présentées selon une nouvelle répartition qui vise à masquer la gravité de la situation.

D'abord, en 2011, la PJJ comme tous les ministères devra appliquer une réduction de 5% de tous les budgets de fonctionnement. Ensuite, la suppression du financement des mesures éducatives au civil ainsi que des protections jeunes majeurs sera totale. Contre toute évidence, le directeur de la PJJ a affirmé, lors d'une audition de présentation budgétaire à l'Assemblée Nationale, que la prise en charge des jeunes majeurs demeure possible. Mais la réalité, c'est qu'il n'y aura aucun moyen attribué à cette mesure : débrouillez-vous comme vous le pouvez !

Mais les difficultés de compréhension s'amplifient au fur et à mesure que l'on tente de comprendre les évolutions entre les budgets 2010 et 2011.

S'il y a toujours 4 actions de repérées, une action est totalement supprimée en 2011 : la n°2 intitulée « Mise en œuvre des mesures judiciaires ; mineurs en danger et jeunes majeurs ». Et une autre est créée : la n°5 « Aide à la décision des magistrats : mineurs délinquants et mineurs en danger ». Les actions 3 (soutien c'est-à-dire les moyens de l'AC, des directions territoriales : DIR, Interdépartementalités, DD) et 4 (formation ENPJJ et PTF) quant à elles subsistent. Cela entraîne malgré tout une répartition budgétaire en grande partie différente de celle de l'année dernière : quand on tente de demander des éclaircissements au DRH et aux services financiers sur les contradictions entres les différents documents officiels, on nous répond qu'il s'agit d'approches techniques différentes mais que tout va bien !

Ainsi, pour l'action n°5, le document « bleu » qui sert de base de travail aux députés indique : « les crédits inscrits sur l'action n°5 sont relatifs aux seules mesures d'investigation prises en charge par les services habilités du secteur associatif ». Ce qui semble clair ! Mais le power point (passage obligé de la modernité !) de présentation de la PJJ précise lui l' « action 5 regroupe TOUS LES MOYENS (PJJ et SAH) attribués pour les investigations ».

L'action n°1 verrait son enveloppe augmentée de 2% et passerait de 513 millions d'euros en 2010 à 523 en 2011. La DPJJ tente ainsi de faire croire que le financement des prises en charge au pénal serait amélioré. Mais cela relève de la manipulation. En effet, d'abord sont réinjectés dans l'action n°1 10 M€ qui l'année dernière étaient affectés à l'entretien immobilier. Ce doit être encore un procédé « technique » qui explique ce transfert ! Mais aussi et surtout, la répartition du budget 2010 en fonction des actions retenues en 2011 (1, 3, 4 et 5) fait apparaître la somme de 553 millions d'euros pour l'année passée. Arguments techniques ou pas, il nous semble que cela fait 40 millions d'euros en moins pour les mesures judiciaires.

Par ailleurs, l'action n°3 verra sa dotation réduite de 20 % (chiffre officiel de l'administration) ! De même, les emplois concernés par cette action diminueront de 104 ETPT, soit – 7 % : comme le nombre de directeurs resterait constant, ce sont donc 104 personnels administratifs et techniques qui sont amenés à voir leur poste supprimé ! Les redéploiements vont donc continuer dans ces corps.

Quant à l'action n°4, son niveau de financement sera à peine maintenu mais 13 ETPT sont supprimés sur les 570 existants en 2010 (-2,30 %). Ce qui augure de la baisse des recrutements dans les années à venir puisque ceux-ci comprennent les agents en formation.

Pour parachever ce tableau catastrophique, il faut signaler que la cession à France Domaine des bâtiments détenus par la PJJ et qui sont fermés (directions départementales, foyers, etc…) n'est pas suivie du retour des sommes correspondant à ces ventes. Celles-ci devraient venir abonder les moyens pour travaux divers, remise aux normes des structures existantes et surtout poursuite du programme des CEF. Et cela à tel point que la lettre de cadrage envoyée aux DIR en août dernier incitait ces derniers à : «continuer d'exploiter les biens que vous envisagiez de remettre à France Domaine, aux motifs, d'une part, qu'il ne sera pas fait retour de la valeur des cessions domaniales…».

Ce qui n'empêchera pas de poursuivre les fermetures de foyers dont la capacité d'accueil est inférieure à 12 places.

Enfin, cerise sur le gâteau, nous ne pouvons nous empêcher de citer une autre phrase de la lettre de cadrage citée plus haut et signée par l'adjointe au DPJJ : « En matière de recrutement de contractuels, vous veillerez à ce qu'aucun contrat n'excède 6 ans, et inciterez les agents dont le lien à la PJJ mérite d'être maintenu [sic] à intégrer par la voie du concours ou par la troisième voie le corps des éducateurs. ». En un mot, faites attention à ne pas laisser les CDD se transformer en CDI (obligatoire après 6 ans), ce qui rendrait plus contraignantes les ruptures de contrat. Le cynisme de l'administration n'a plus de limite !

Toute l'élégance est dans les termes utilisés.



DECLINAISON DU BUDGET 2011 DANS LES REGIONS

IMPOSSIBLE TRANSPARENCE DANS LA REPARTITION DES RESPONSABILITES

Depuis 2 ans, le DPJJ organise une réunion sur les BOP régionaux en présence de tous les directeurs régionaux. Il s'agit, a priori, d'examiner la déclinaison du budget national dans les régions.

La première réunion a eu lieu en décembre 2009 et concernait le budget 2010 (Cf. compte rendu dans Bulletin 236 de janvier 2010). Cette rencontre avait été l'occasion d'un petit jeu particulier : à chaque demande des organisations syndicales, le DPJJ nous renvoyait à des audiences avec les DIR en nous expliquant que cela ne relevait pas de sa décision mais concernait la compétence du niveau régional. Il avait été quasi impossible d'obtenir des précisions sur les niveaux de responsabilité.

L'audience pour le budget 2011 s'est tenue, du fait du mouvement contre la réforme des retraites, le 11 janvier dernier.

Afin de ne pas renouveler la désagréable expérience de l'année dernière, nous avions décidé d'entamer cette réunion en demandant au DPJJ quelles étaient les directives qu'il avait donné aux DIR et les critères qui avaient présidé à la répartition du budget en ce qui concerne :

♦ Les plafonds d'emploi régionaux : quels sont les variables utilisées pour définir un niveau d'emploi en région.

♦ La carte des emplois : Y a-t-il des impératifs, des normes en terme de postes et de catégorie d'agents dans tous ou certains services ? Peut-on, sur décision locale, faire l'impasse sur un type ou un corps de personnels ?

♦ L'organisation des services : conditions d'existence d'un service, fermetures de certains comme les foyers de moins de 12 places effectives, regroupement systématique ou non de services : insertion avec tel ou tel type de service, CAE en multiples unités de Milieu Ouvert au sein de STEMO, FAE en EPE avec plusieurs UEHC et UEHD.

♦ Les suppressions de postes liés aux départs en retraite. A ce propos, le DPJJ a enfin reconnu, après nos multiples remarques que nous faisons depuis que le PLF 2011 est connu, le non remplacement de deux départs en retraite sur trois, bien plus que le dogme gouvernemental appliqué à la Fonction Publique !

Ces demandes de précisions étaient destinées à repérer les niveaux de responsabilité respectifs entre le DPJJ et les DIR. En effet, nous assistons régulièrement à un jeu de ping-pong entre ces deux niveaux hiérarchiques. Le DPJJ : je donne les indications générales et chaque DIR organise son BOP comme il l'entend en fonction des réalités locales ; le DIR : je suis tenu par les directives nationales et je ne peux pas faire ce que je veux !

Connaître les injonctions centrales permet de pointer, en plus des habituelles infos dues aux personnels quant au devenir de leur structure ou de leur poste, avec chaque DIR ses propres choix politiques et donc savoir quel est le niveau des responsabilités régionales et nationales.

Mais cela fut encore une fois impossible : le DPJJ nous a renvoyé, comme si nous ne savions pas lire les documents administratifs, à la lettre de cadrage pour 2011 (en date du 02/08/10), à la carte des emplois des DT/DIR, au décret sur l'organisation des services et à l'activité des services, cet ensemble déterminant les clés de répartition budgétaire. Or, aucun de ces documents ne détermine avec précision le nombre de personnels et leur répartition statutaire affectés sur telle ou telle fonction (peut-on se passer d'un poste d'infirmier, d'éducateur ou de psychologue par exemple), l'existence ou non d'un service d'insertion, d'un foyer sur tel ensemble géographique (territorial comme ils disent), le nombre de personnels minimum pour faire tourner un service quelle que soit la fonction de celui-ci…

Nous considérons que la volonté de l'administration est de rester le plus possible dans le flou pour empêcher les personnels de s'approprier réellement les budgets régionaux pour y porter leurs remarques et revendications. Notons que l'année dernière nous avait été fourni au niveau national l'ensemble des BOP régionaux, ce qui n'a pas été le cas cette année.

Il faut que chaque comité régional se saisisse des déclinaisons locales budgétaires et pointe les incohérences en recherchant, autant que faire se peut, les responsables des décisions. Ce travail n'est pas facile mais il faut s'y atteler.



